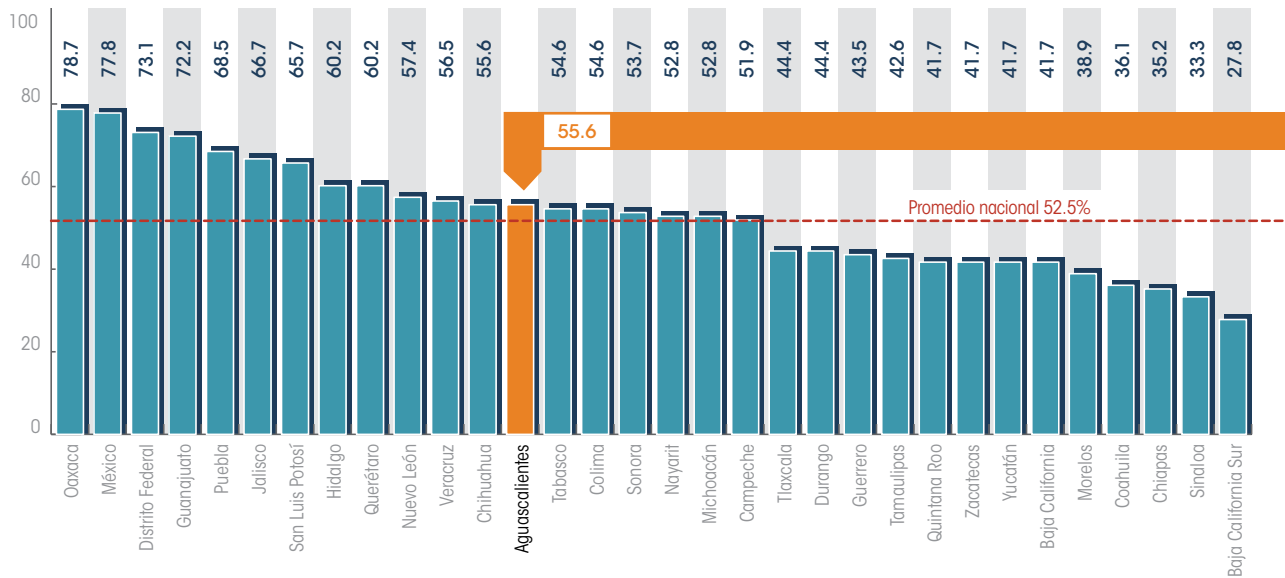
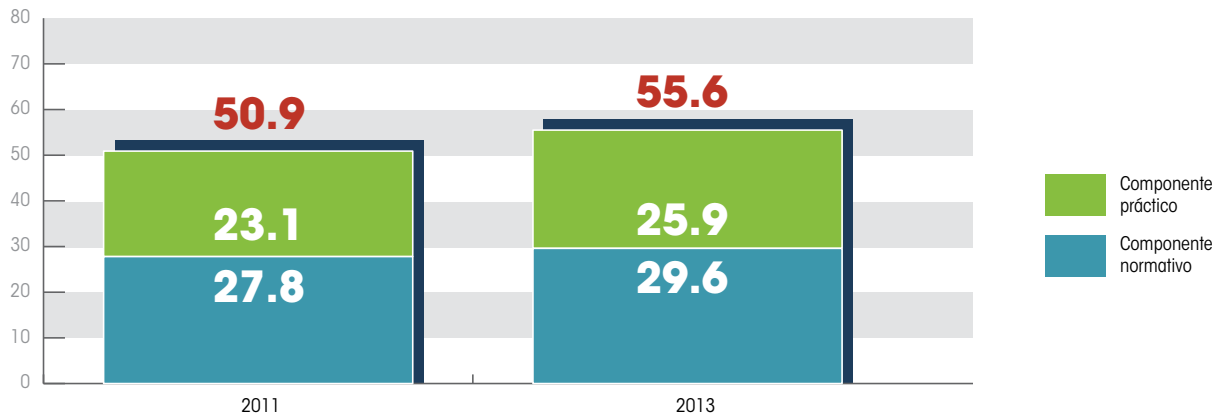


■ **Gráfica 50.** Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 51.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Aguascalientes 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 51 presenta la variación que registró Aguascalientes de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Aguascalientes registró un avance de 2011 a 2013, tanto en el índice global, el componente práctico y el normativo. En 2011, presentó un índice de 50.9 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -27.8 en el componente normativo y 23.1 en el práctico-. Actualmente, ha logrado un avance global de 55.6 por ciento -29.6 en el componente normativo y 25.9, en el práctico-; esto significa un incremento de 9.1 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición ocho en 2011 a la once en 2013;¹⁶ dicha posición la comparte con Chihuahua (gráfica 50). Lo anterior revela que no sólo es significativo el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento que muestran las demás entidades en el mismo periodo.

Los principales elementos de monitoreo y evaluación en la normativa del estado y en los instrumentos implementados son los siguientes:

1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado (la LDS) específica que la población prioritaria de la política de desarrollo social son las personas, las familias o los grupos sociales en situación de vulnerabilidad. De igual forma, la LDS establece los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y para la instrumentación de programas nuevos; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y ordena la obligatoriedad de integrar un padrón para los programas sociales y la elaboración de reglas de operación de los programas estatales.

¹⁶ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

La LDS del estado, para la instrumentación de los programas en materia de desarrollo social, establece que se deberá contar con el diagnóstico focalizado, las unidades administrativas responsables de operar los programas y los lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social. Sin embargo, no determina que deben contener indicadores para su monitoreo y evaluación, ni que se debe especificar el objetivo del programa, la población objetivo o el tipo de apoyo que entrega. La normativa tampoco señala al actor responsable de efectuar las acciones mencionadas.

3. Creación de padrones de beneficiarios

La LDS ordena que el Gobierno del Estado y los municipios integrarán sus padrones de beneficiarios. Además, que la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social creará un padrón único, conformado por los padrones municipales y el padrón estatal, y que éste podrá ser remitido al Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Consejo), con el fin de evitar duplicidad en los padrones. Finalmente, la citada ley dispone que el Poder Ejecutivo estatal deberá publicar los Lineamientos para la integración y actualización del padrón de beneficiarios. Asimismo, el estado cuenta con los Lineamientos para la integración y actualización del padrón de beneficiarios de los programas de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, los cuales describen algunas características que los padrones deben contener: la clave de identificación del beneficiario Clave Única de Registro de Población (CURP), el perfil del beneficiario (nombre, sexo y fecha de nacimiento) y el domicilio geográfico del beneficiario.

En la práctica se encontraron diecisiete padrones de beneficiarios: diez de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social; uno del Instituto de Educación de Aguascalientes; dos del DIF estatal; dos de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroempresarial; uno del Instituto Aguascalentense de las Mujeres; y uno del Instituto del Deporte del Estado de Aguascalientes. Dado que los padrones son de distintas secretarías, tienen una estructura heterogénea. En la mayoría de ellos es posible identificar el nombre del beneficiario, el municipio que habitan y el programa del cual recibe apoyo; sólo algunos proporcionan información del tipo de apoyo que recibe el beneficiario; en ninguno se proporciona una clave única de identificación del beneficiario. Los padrones corresponden a 2012 y 2013. En la práctica no hay evidencia de que exista un padrón único.

4. Creación de reglas de operación

La LDS estatal declara que el Gobierno del Estado deberá elaborar y publicar en el *Periódico Oficial del Estado* las reglas de operación de los programas de desarrollo social en un plazo máximo de noventa días, a partir de la aprobación

del Presupuesto Anual de Egresos. No obstante, la normativa no establece el contenido mínimo de estas reglas.

En la práctica, únicamente se identificaron once reglas de operación de los programas que opera la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social y que se publicaron en el *Diario Oficial del Estado*; ofrecen información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, la forma de entrega de éste y los criterios de elegibilidad.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

La normativa estatal –la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información y la LDS– establece que el Gobierno del Estado, los municipios y el Consejo emprendrán campañas de difusión masivas para que toda la población se entere del contenido, reglas de operación y beneficios de los programas de desarrollo social que se aplican en el estado. Además, dispone que las entidades del gobierno deberán difundir y actualizar los servicios que prestan y los requisitos de acceso a los programas de apoyo.

En la práctica se identificó información para cuarenta y cinco programas de desarrollo social operados por la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, el DIF, el Instituto de Educación de Aguascalientes y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroempresarial. La Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social es la que difunde información más completa de sus programas. En general, para todos los programas se da a conocer información del objetivo y la institución responsable. Sólo algunos hacen pública la población objetivo, los apoyos otorgados por programa y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

La LDS señala que la distribución de los recursos federales a los municipios para el desarrollo social deberá aparecer en el *Periódico Oficial del Estado*; asimismo, los municipios deberán publicar en su gaceta municipal el monto y la distribución de los recursos que les fueron entregados. Para la implementación de los programas se dará a conocer cuánto corresponde a cada municipio.

En la práctica, únicamente en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 se encontró información del presupuesto asignado para algunos programas de desarrollo social, así como el entregado a la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social; además, ésta publica los montos asignados a sus programas sociales. Al no encontrarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible aplicar mecanismos que favorezcan que los recursos se asignen de modo prioritario a los programas que generan mayores beneficios a la población.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS es la normativa que establece que la evaluación permitirá conocer si los programas y proyectos de desarrollo social dieron los resultados esperados e identificar las desviaciones en su aplicación para, en su caso, reorientar y reforzar la normativa de la política estatal de desarrollo social. La LDS también señala:

- Los programas sujetos de seguimiento y evaluación son los de educación obligatoria; los dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas para asegurar la alimentación materno-infantil; los de abasto social de productos básicos; los de vivienda, así como los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía.
- La evaluación de la política social es independiente de la que realice el Congreso del Estado en revisión de la Cuenta Pública.
- Los resultados de la evaluación contribuirán a cuantificar y determinar las desviaciones, actualizar los programas sociales y mejorar las estrategias y las líneas de acción; y se establecerán los sistemas de mejora continua. No obstante, la normativa no dispone el seguimiento de los resultados de las evaluaciones.
- La evaluación de los programas de la política social se realizará sobre el avance de los indicadores de medición del desarrollo social.
- La evaluación se hará anualmente, con el cierre del ejercicio presupuestario, y los resultados se deberán publicar en el *Periódico Oficial del Estado* y en los estrados de los municipios. Sin embargo, la normativa no estipula las características que han de tener las evaluaciones para su publicación.

No se encontró normativa que ordenara la realización de una planeación de las evaluaciones.

En la práctica no se encontró en Aguascalientes una planeación de las evaluaciones ni evaluaciones de ningún tipo a los programas de desarrollo social. Tampoco, estudios, diagnóstico o análisis en materia de desarrollo social.

8. Indicadores de gestión y resultados

De acuerdo con la normativa estatal –en particular la LDS–, la evaluación de los programas de la política social se llevará a cabo sobre el avance de los indicadores de medición del desarrollo social. Aunque la normativa no mencione específicamente indicadores de resultados y de gestión, se refieren los indicadores que deben tomarse en cuenta para la evaluación de los programas de desarrollo social, entre los que se encuentran indicadores de resultados (mejora de calidad de vida y disminución de índices de marginación) e indicadores de gestión (com-

parativo de cobertura, opinión de beneficiarios y número de beneficiarios). Por otro lado, la normativa apunta que la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social debe crear un sistema de información que contenga indicadores sociales para medir el avance de la política. No se identificó que la normativa definiera las características de los indicadores.

En la práctica, el estado cuenta con el Sistema de Seguimiento y Evaluación Integral, coordinado por la Oficialía Mayor y la Coordinación Estatal de Planeación y Proyectos. El sistema tiene un apartado de indicadores estratégicos. Empezó a operar este año y aunque el sitio está aún en construcción, ya es posible identificar información y los indicadores conforme a: estrategia del gobierno, temas, dependencias o tipo de indicador (estratégico, operativo y de impacto). Los indicadores están sistematizados, son públicos y la última medición disponible corresponde a 2013; contienen nombre, descripción de lo que buscan medir, unidad de medida, frecuencia de medición y metas.

9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la normativa se establece que la evaluación de los programas estatales de desarrollo social estará a cargo del Consejo, que es un órgano ciudadanizado, con funciones consultivas de las autoridades estatales, dotado de autonomía técnica y de gestión, y que contará con la participación de los sectores social y privado.

Además, la LDS indica que el Consejo no sólo evaluará los resultados de la política de desarrollo social; también formulará propuestas en esta materia. Otras atribuciones que se le otorgan son: publicar los resultados de las evaluaciones y presentarlos ante las autoridades federales, estatales y municipales, así como llevar a cabo estudios sobre los niveles de desarrollo social en el estado. La atribución que no queda comprendida en el marco de acción del Consejo es realizar la planeación de las evaluaciones y de los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Por otro lado, entre las funciones asignadas a la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social se encuentra la ejecución y evaluación de los programas sociales mediante la Dirección de Información, Análisis y Evaluación. Además, el estado cuenta con el Gabinete Estratégico de Bienestar y Desarrollo Social, integrado por diversas dependencias y entidades paraestatales relacionadas con el desarrollo social; éste discute la planeación, el control y la evaluación de las políticas públicas. Actualmente, se trabaja en la institucionalización de los programas sociales del estado.

En la práctica, no se observó evidencia del funcionamiento del Consejo. Únicamente se tuvo conocimiento de que en la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social se ubica la Dirección de Información, Análisis y Evaluación.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 51, de 2011 a 2013, Aguascalientes presentó avances en el índice a nivel global, el componente práctico y el normativo. El mayor cambio se dio en el componente práctico, en el cual registró un incremento de 2.8 puntos porcentuales, que lo coloca en la posición número doce en este componente.

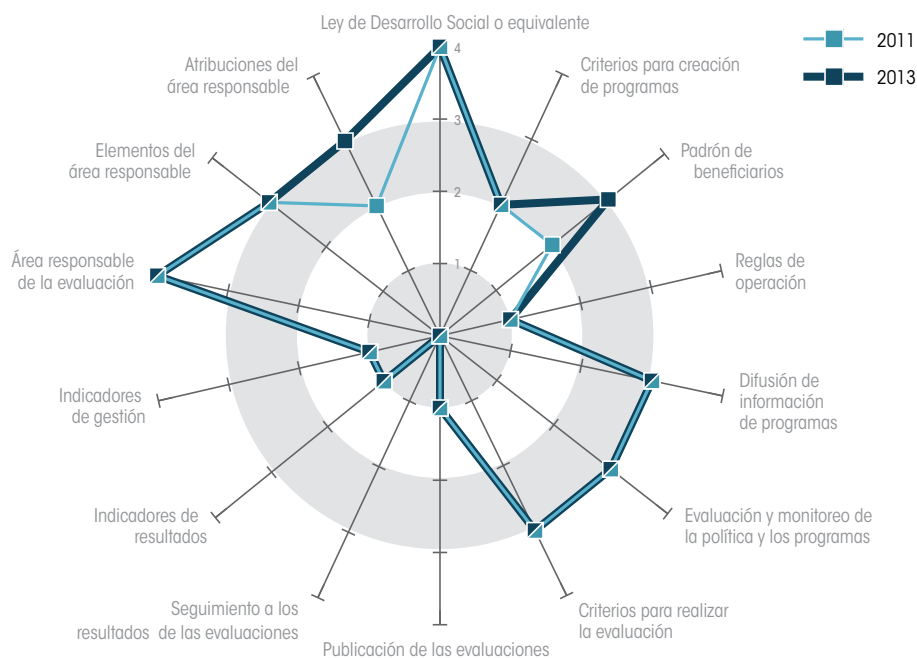
Los principales cambios identificados en el estado son los siguientes:

Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Los Lineamientos para la integración y actualización del padrón de beneficiarios de los programas de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social describen algunas características que los padrones deben contener, como clave de identificación, perfil del beneficiario y su dirección.
- ✓ La LDS determina las atribuciones del área responsable de coordinar la evaluación: el Consejo, entre las que sobresalen: realizar estudios acerca de los niveles de desarrollo social en el estado, publicar y presentar las evaluaciones que lleve a cabo, y formular propuestas en la materia.

En la gráfica 52 se advierte que, entre 2011 y 2013, el estado realizó pequeños cambios para fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. Aún está pendiente la regulación normativa del contenido de las reglas de operación; especificar las características de la publicación de evaluaciones y de los indicadores de gestión y de resultados; ordenar el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como reforzar los aspectos relacionados con el área responsable de evaluar.

■ Gráfica 52. Cambios en el componente normativo, Aguascalientes 2011-2013



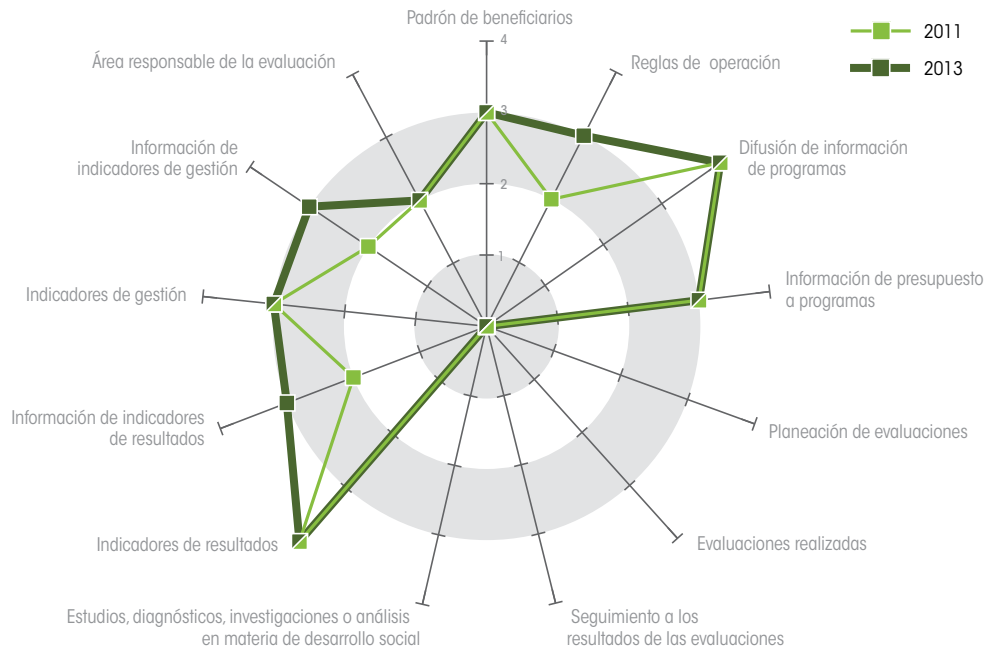
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ La implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación Integral permite que el estado cuente con información clara y ordenada de sus indicadores de resultados y de gestión; esto contribuye a que se haya logrado un avance en este elemento práctico de monitoreo y evaluación.
- ✓ De 2011 a 2013, el estado tuvo un avance en la información que se encuentra en las reglas de operación. Lo anterior se debe a que, en 2013, se publicaron las reglas de operación de los programas de desarrollo social en un solo documento, lo que favorece que su contenido sea homogéneo y claro.

De acuerdo con la gráfica 53, el estado presentó una mejora en la información que se proporciona de los indicadores de resultados y de gestión, así como en la que contienen las reglas de operación.

■ Gráfica 53. Cambios en el componente práctico, Aguascalientes 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado no tuvo avances significativos de 2011 a la fecha, únicamente se complementó la normativa referente a los padrones de beneficiarios y del área responsable de evaluar. La normativa estatal más importante en la materia es la LDS, que dispone la generación de reglas de operación para todos los programas de desarrollo social, la integración de un padrón único de beneficiarios, la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, y la creación de un organismo encargado de dicha tarea. Por otro lado, la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información introduce elementos encaminados a fortalecer la transparencia en el acceso a los programas sociales de Aguascalientes.

En el componente práctico no hubo evidencia de que se haya iniciado la implementación de algunos elementos de evaluación contenidos en la normativa. No se identificaron factores clave como la institución facultada para normar la evaluación ni el funcionamiento del Consejo. Tampoco, evaluaciones de los programas de desarrollo social ni estudios o diagnósticos que ayuden a conocer la situación de desarrollo social de la población.

En materia de monitoreo, Aguascalientes ha ejecutado elementos que le permiten contar con información de la gestión y, en algunos casos, de los resultados obtenidos por la implementación de las políticas públicas.

De acuerdo con lo anterior, el reto que afronta el estado radica en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación, así como implementar, de manera estructurada, los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se le exige al estado. Asimismo, es importante continuar y mejorar la aplicación de los elementos de monitoreo y evaluación que el estado ha llevado a cabo en los últimos años.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

Construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Aguascalientes:

Para impulsar la creación de un sistema se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática. Éstos deben definir a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de poner en marcha el Consejo y dotarlo de las atribuciones que le otorga la LDS.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas estatales es un elemento necesario para ejercer el presupuesto basado en resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera, también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la elaboración de un diagnóstico para la creación de programas nuevos. Es deseable que se realicen diagnósticos previos al diseño de un nuevo programa de desarrollo social; para ello, deben hacerse estudios en materia de desarrollo social.

Continuar y extender la creación y publicación de las reglas de operación de los programas, ya que su difusión ayuda a transparentar el acceso a los programas. Es importante establecer en la normativa el contenido mínimo de dichas reglas. Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de acuerdo con la normativa, de manera que pueda identificarse la com-

plementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario.

Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas y puesto que ya se cuenta con el documento normativo que rige las evaluaciones, es importante llevar a la práctica lo que se norma en la LDS. De ese modo, la información que resulte de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Es necesario continuar la práctica de tener indicadores de gestión y de resultados, así como establecer con qué programa de desarrollo social están relacionados. Así, se podrán conocer las conclusiones individuales y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. La puesta en marcha del Sistema de Seguimiento y Evaluación Integral parece un ejercicio muy acertado, que ayuda al monitoreo de la política social.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.